УДК 35.088.6.

Т. С. ЯРОВОЙ (УКРАИНА)

ВИДЫ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПАРЛАМЕНТСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Посвящена анализу и определению основных типов политико-правовых основ возникновения и развития парламентского управления. Дается содержание каждого из отдельных типов: организационно-правового, конституционно-правового, конститутивно-правового, гражданско-правового. Отмечается, что парламентское управление – это совокупность действий высшего законодательного органа по политико-правовому обеспечению процесса государственного управления, контролю за исполнительной властью, легитимизацией политических и законодательных решений. Его особое значение заключается в том, что оно непосредственно связано с идеей верховенства парламента в системе власти, которое обусловливается принципами представительной демократии, народного суверенитета, паритета между государством и обществом. Необходимость научного осмысления парламентского управления, его природы, современного состояния и внедрения в практику деятельности государства обусловлена степенью демократического развития общества. Однако в отечественной науке вопросы, связанные с проблематикой политико-правовых основ парламентского управления, пока раскрываются лишь касательно к смежным темам и полемическим уровням, имеют преимущественно фрагментарное освещение. Все это предопределяет трудности в полноценном функционировании как парламента, так и системы сдерживания и противовеса в украинской демократии.

Ключевые слова: парламент; парламентаризм; политический институт; общество; органы исполнительной власти; демократия; парламентское управление.

Article is devoted to analysis and definition of main types of political and legal principles of formation and development of parliamentary government. Contents of each of the separate types: organizational, legal, constitutional and legal, constitutively legal, civil and legal describes. Parliamentary control as a social phenomenon and as a set of actions of the Supreme legislative body on politico-legal support of the process in the state administration, control of the Executive power, the legitimization of political and legislative decisions is, as you know, strong heritage of civilization. Special importance of the parliamentary control is that it is directly connected with the idea of supremacy of the Parliament in the system of power, which is caused by the principles of representative democracy, popular sovereignty, parity between state and society. The need for scientific understanding of parliamentary control, the nature, the current status and implementation in practice of activity of the state due to the degree of democratic development of society. At the same time, in the domestic science of state management of the questions connected with problems of political and legal framework of the parliamentary control while disclosed only on tangent to related topics and polemical levels are mainly of fragmentary lighting. The lack of a comprehensive theoretical interpretation of such principles predetermines difficulties in functioning as Parliament and the system of checks and balances in Ukrainian democracy.

Key-words: parliament; parliamentarism; political institution; society; authorities; democracy; parliamentary control.

Идея парламентского управления уходит своими истоками в древние века. Первоначально формами представительного правления, в частности в Киевском государстве, были, как известно, вече, боярский совет, феодальные съезды, которые во многом способствовали утверждению современных форм народного представительства.

Парламентское управление как общественное явление и совокупность действий высшего законодательного органа по политико-правовому обеспечению процесса государственного управления, контролю за исполнительной властью, легитимизации политических и законодательных решений является, как известно, весомым достоянием цивилизации. Особое значение парламентского управления заключается в том, что оно непосредственно связано с идеей верховенства парламента в системе власти, которое обусловливается принципами представительной демократии, народного суверенитета, паритета между государством и обществом. Необходимость научного осмысления парламентского управления, его природы, современного состояния и внедрения в практику деятельности государства обусловлена степенью демократического развития общества.

Одновременно в отечественной науке государственного управления вопросы, связанные с проблематикой политико-правовых основ парламентского управления, пока раскрываются лишь касательно смежных тем и на полемическом уровне, имеют преимущественно фрагментарное освещение. Отсутствие обстоятельного теоретического осмысления таких принципов предопределяет трудности в полноценном функционировании как парламента, так и системы сдерживания и противовеса в украинской демократии.

В общем смысле парламентаризм может быть определен как система формирования и деятельности высшего представительного органа государства, политических отношений и институтов, так или иначе связанных с ним. Главная черта парламентаризма – осуществление суверенной воли нации ее представительным органом, формирование правительства на основе соотношения политических сил в парламенте и его ответственность перед ним, переход власти от главы государства в кабинет (кабинетное правление), тогда как для парламентского правления не все из этих требований являются обязательными, оно не требует формирования правительства на основе соотношения политических сил в парламенте или перехода исполнительной власти к кабинетному правлению. В этом отличие понятия «парламентское правление» от парламентского управления, которое существует при любой форме правления, допускающей наличие парламента, но полномочия его и возможности меняются. Фактически парламентское управление можно назвать динамической стороной парламента как части системы сдерживания и противовеса.

К числу важнейших политико-правовых факторов парламентского управления мы в первую очередь можем отнести организационно-правовые основы деятельности Верховной рады Украины. Они включают в себя: статус народного депутата Украины, основы организации и структурирования Верховной рады Украины, а также институт полномочий и принципов ее деятельности. Организационно-правовые основы касаются в первую очередь внутренне-управленческой деятельности парламента. Фактически организационно-правовые основы парламентского управления – это процессуальные, социальные, материальные условия, обеспечивающие лицам, избранным в Верховную раду Украины, благоприятный режим деятельности для беспрепятственного и эффективного осуществления их прав и обязанностей.

В свою очередь, среди многочисленных процессуальных гарантий следует выделить те, которые обеспечивают благоприятные условия для многосторонней деятельности депутата в Верховной раде Украины и ее органах.

Перечисленные организационно-правовые основы органически взаимосвязаны, что предопределяет их единство в рамках парламентского управления. Вместе с тем каждый из них состоит из нескольких исходных. Например, статус народного депутата Украины включает такие конституционные понятия, как институты представительного мандата депутата, депутатской неприкосновенности (иммунитета) и др. Исследование основ организации и деятельности Верховной рады Украины позволяет обоснованно решать важные проблемы практического плана. Например, одна из проблем организации Верховной рады Украины – ее внутреннее строение.

Возвращаясь к статусу народного депутата Украины, необходимо отметить, что решение проблемы правовой регламентации статуса депутата парламента имеет важное значение для формирования эффективной системы представительной демократии на Украине.

Общая формула статуса парламентария включает в себя несколько главных элементов: а) характеристику его деятельности (осуществляется на профессиональной основе или нет, в интересах народа или исключительно для определенной группы избирателей и т. п.); б) гарантии ее осуществления; в) права и обязанности; г) ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих обязанностей. Названные элементы статуса парламентария аккумулируют институт парламентских привилегий[1].

Парламентские привилегии – это определенный перечень прав и свобод, определяющих специфику распространения на них действия норм законодательства путем его ограничения в определенной степени.

Н. Г. Григорук предлагает другой вариант[2] составляющих формулы статуса парламентария: полномочия народного депутата Украины; формы работы; гарантии деятельности; ответственность. По его мнению, полномочия определяют содержание конституционно-правового статуса народного депутата Украины. Исследуя сферу и специфику деятельности народных депутатов Украины, он пришел к выводу, что целесообразно различать следующие группы прав парламентариев: права народного депутата Украины на пленарных заседаниях Верховной рады Украины; права народного депутата Украины, связанные с оптимизацией и обеспечением эффективности деятельности парламента Украины (право законодательной инициативы, право народных депутатов Украины объединяться в депутатские фракции (группы), их права в органах Верховной рады Украины); права народного депутата Украины относительно осуществления деятельности за пределами парламента (в избирательном округе и за его пределами, направленные на обеспечение эффективной работы с избирателями, права народного депутата Украины во взаимоотношениях с органами государственной власти, местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями, объединениями граждан Украины и иностранных государств).

Одним из актуальных остается вопрос о характере представительного мандата народного депутата Украины. Дискуссия вокруг так называемого императивного мандата обновилась в обществе после внесения 8 декабря 2004 г. изменений в ст. 81 Конституции Украины, согласно которым полномочия народного депутата Украины могут быть досрочно прекращены по решению высшего руководящего органа соответствующей партии[3].

Современная конституционная доктрина базируется на концепции свободного мандата. В конституциях многих стран содержится прямое запрещение императивного мандата. М. Прело обобщил содержание свободного мандата следующим образом: 1) мандат является общим (хотя депутаты избираются по округам, они представляют всю нацию); 2) он – не императивный, а факультативный (его осуществление свободно от принуждения); 3) не подлежит отзыву; 4) мандат при его осуществлении не требует согласования действий мандатария[4].

Историческое развитие обусловило то, что, несмотря на терминологическую неопределенность и содержательную неоднородность вопроса парламентских привилегий, в большинстве государств закрепились две основные категории привилегий для депутатов: 1) принцип не ответственности за сказанное депутатом (свобода слова, или индемнитет); 2) принцип неприкосновенности (свобода от ареста, или иммунитет). Парламентские иммунитеты – это гарантии того, что депутатов нельзя обвинить за сказанное или сделанное при выполнении парламентских процедур. К тому же они не могут быть задержанными, лишенными свободы, отданы под следствие без соблюдения предусмотренной законом процедуры. Такие гарантии являются комплементарными[5].

По Конституции Украины (как и большинства других стран) депутатская неприкосновенность имеет два основных вида: депутатский иммунитет и депутатский индемнитет[6].

Сущность депутатского иммунитета заключается в том, что депутат или любой другой парламентарий (в зависимости от названия представительных органов власти и народных избранников в разных странах мира) может быть арестован, задержан или привлечен к уголовной ответственности только с согласия палаты (при бикамерализме) или парламента (при монокамерализме) в отдельных случаях. Конституция Украины не содержит перечня таких исключений, т. е. народные избранники пользуются депутатским иммунитетом при любых обстоятельствах.

Депутатский иммунитет существует почти во всех странах мира со своими отличиями и особенностями, которые предусмотрены конституциями или законодательством. В общем эти различия составляют три группы: круг действий, место и срок действий, порядок и процедуру применения.

Депутатский индемнитет – это принцип не ответственности депутата за высказывания в парламенте, результаты голосования, законопроекты, поправки и другие документы, внесенные и подготовленные во время депутатской деятельности. Депутатским индемнитетом пользуются парламентарии большинства стран. Правда, эта привилегия не касается их за стенами парламента. Этот вид неприкосновенности распространяется на Украине практически на всю парламентскую деятельность депутата как на время осуществления им своих полномочий, так и после их.

В большинстве стран понятие парламентских привилегий включает только депутатский иммунитет и индемнитет, в отличие от постсоциалистических стран, где также имеет место материально-финансовое обеспечение деятельности депутата[7].

Важный вопрос организационно-правовых основ деятельности Верховной рады – роль ее комитетов. Сегодня практически все парламенты в развитых государствах опираются в своей работе на комитеты (комиссии) и группы – основные рабочие органы парламента, где, собственно, разрабатываются и прорабатываются законопроекты. Участие парламентария в работе комитетов (комиссий) и групп – это персональное волеизъявление в соответствии с регламентом и принятыми парламентом решениями, упорядочивающими их деятельность.

Комитеты и комиссии Верховной рады Украины – это основной элемент структуры парламента страны. Они созданы вместо постоянных комиссий Верховной рады и на их основе.

В процессе развития независимого государства положения Конституции Украины относительно статуса комиссий Верховной рады дополнены и конкретизированы. Соответствующие изменения в Основной Закон вносились в 1991 г. (дважды), а также в 1992, 1994 и 1995 гг., и они касались участия постоянных комиссий в законодательном процессе и их роли в избрании и назначении определенного круга должностных лиц. В апреле 1995 г. принят Закон «О постоянных комиссиях Верховной рады Украины», который аккумулировал содержание конституционных поправок и детализировал их.

Во многих, если не во всех, странах, где законодательные органы играют важную роль как в формировании политики, так и в осуществлении значительного контроля над деятельностью исполнительной власти, одним из ключевых элементов является существование сильной, хорошо организованной и крепко внедренной системы комитетов.

Комитеты конгресса США, например, стали, по сути, «малыми законодательными органами», где осуществлялась основная политическая власть и происходил процесс принятия решений. Сегодня система комитетов конгресса США оказывает значительное влияние на работу высшего законодательного органа страны. Это характерно не только для конгресса США.

К числу организационно-правовых принципов парламентского управления относятся также процедуры образования парламентских фракций и групп, правительственной коалиции или правящего большинства, распределения должностей, гарантирования прав оппозиции и т. п.

Кроме организационно-правовых, существуют и другие типы принципов, среди которых основными являются конституционно-правовые, обеспечивающие контрольные полномочия парламента по отношению к правительству и исполнительной ветви власти в целом. К их числу относятся такие важные процедуры, как отчетность правительства перед парламентом, лишение должности члена правительства или отставка (досрочное прекращение полномочий) правительства в целом, институт импичмента.

Понятно, что здесь многое зависит от формы государственного правления. Формами парламентской ответственности в парламентских и «смешанных» режимах являются вотум доверия (голосование депутатов парламента за поданный правительством на рассмотрение проект решения: законопроект или прямой вопрос о доверии) и вотум недоверия (голосование депутатов парламента за предложение об отставке правительства или отдельного министра). Глава государства должен принять отставку правительства, в случае если парламент не поддерживает вотум доверия или поддерживает вотум недоверия. Кроме того, важное значение имеют депутатские запросы, интерпелляции, деятельность парламентских комитетов и института временных следственных комиссий, омбудсменов и т. д. Среди форм парламентского контроля за правительством можно назвать принятые в некоторых странах регулярные обсуждения отчетов о его работе. Примером такой практики является работа палат парламента Швейцарии. Правительство ежегодно составляет отчет о своей деятельности и представляет его в парламент, где его сначала изучают постоянные комиссии, а затем обсуждают палаты.

Важны и бюджетные полномочия парламента, которые ведут к созданию специализированных форм парламентского контроля за расходованием государственных средств, т. е. за реализацией правительством (исполнительной властью) государственного бюджета. В некоторых странах установлен порядок, по которому правительство ежегодно или чаще должно отчитываться перед парламентом (нижней палатой) об общем финансовом состоянии страны. Однако более приемлемым является другой подход, по которому соответствующая информация передается правительством постоянной комиссии по финансово-бюджетным вопросам. Такие комиссии (комитеты) существуют практически во всех парламентах. Помимо информации общего характера эти комиссии могут собирать более конкретные сведения о выполнении государственного бюджета.

Вместе с тем почти во всех странах проверку бюджетных расходов и ряд других действий в финансово-бюджетной сфере осуществляют специальные органы. Их деятельность дополняет соответствующую работу самого представительного органа и его структур. Как правило, ими являются счетные палаты. В целом ряде стран они формируются парламентом или с его участием. В частности, в Германии Федеральная счетная палата действует как основное контрольное звено бундестага с 1927 г. В США в 1921 г. основана Главная контрольная служба, которая на запросы конгресса проводит ревизии и экспертизы федеральных программ. На Украине в этой сфере постоянно действует единственный орган финансового контроля, о котором говорится в Конституции, образованный Верховной радой Украины, подчиненный и подотчетный ей, – Счетная палата Украины. Деятельность Счетной палаты направлена на осуществление эффективного парламентского финансового контроля в финансово-экономической сфере, независимого от анализа выполнения доходной части государственного бюджета и определения оценки использования государственных средств в соответствии с Законом о государственном бюджете.

Свои контрольные полномочия Счетная палата осуществляет на основе годового и текущего планов, которые формируются с учетом специфики, особенностей и соответствующих направлений ее деятельности и конкретных поручений Верховной рады Украины. В обязательном порядке в план работы Счетной палаты включаются выполнения обращений не менее одной трети народных депутатов от

конституционного состава парламента, представленных в соответствии с действующим Регламентом Верховной рады Украины. При формировании плана Счетной палаты как обязательные учитываются обращения и предложения Президента Украины, Кабинета министров страны.

Характеристика совокупности избирательных прав позволяет выявить другой тип политико-правовых основ парламентского управления – конститутивно-правовых, определяющих вид избирательной системы (мажоритарная, пропорциональная, смешанная), формулу подсчета мандатов или определения победителей (одно- или двухтуровая), заградительный барьер и т. д.

Еще один тип политико-правовых принципов парламентского управления зависит от связи депутатов с общественностью, наличия свободных СМИ, развитости «третьего сектора». В сумме эти факторы составляют гражданско-правовые основы.

Таким образом, определяя парламентское управление как совокупность действий высшего коллегиального, представительного, законодательного органа в рамках процесса государственного управления, контроля исполнительной власти и обеспечения легитимности важнейших политических решений и системы в целом, мы констатируем наличие четырех основных типов его политико-правовых основ: организационно-правовой, включающий статус народного депутата Украины, организацию и структурирование Верховной рады Украины и институт полномочий и принципов ее деятельности; конституционно-правовой (ответственность правительства перед парламентом, лишение должности члена правительства или его отставка в целом, институт импичмента); конститутивно-правовой; гражданско-правовой.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

[1] См.: Депутатские привилегии: зарубежный опыт и предложения для Украины. Информационно-аналитическое исследование [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.parlament.org.ua/docs/files/8/1174577340_ans.pdf (дата обращения: 30.05.2014).

[2] См.: Григорук Н. Г. Конституционно-правовой статус народного депутата Украины // Органы государственной власти Украины. Київ, 2002. С. 145–188.

[3] См.: Мельник О. Представительский мандат парламентария: природа, генезис и современность // Первая междунар. науч. конф. «Парламентские чтения». М., 2010. С. 110.

[4] См.: Конституционное (государственное право) зарубежных стран : в 4 т. : учебник. М., 1999. Т. 1, 2. С. 503.

[5] См.: Депутатские привилегии…

[6] См.: Гуменчук А. Депутатский иммунитет в Украине // Первая междунар. научн. конф. «Парламентские чтения». М., 2010. С. 115.

[7] Депутатские привилегии…

Поступила в редакцию 20.06.2014.

Тихон Сергеевич Яровой – начальник отдела координации международного сотрудничества с органами местного самоуправления Департамента международного сотрудничества и взаимодействия с международными финансовыми организациями Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины.